

## A KÖZPONTOSÍTÁS HASZNA ÉS ÁRA

**A**BBAN AZ ALFÖLDI KISVÁROSBAN, AHOL a nyarakat tölteni szoktuk, idén (2013) a fő beszédtema persze – gondolom, mint számos más helyütt – a tankönyv volt. Először a péknél figyeltem föl rá. A gimnázium könyvtárosát nagy munkában találtam, föl is alig bírt nézni. Az impozáns olvasóterem két asztalsorát véges-végig megtöltötték a könyvcsomagok. Várakozás közben körbesétáltam, láttam, hogy évfolyamokra, azon belül osztályokra, azon belül tanulókra vannak szétbontva, összerakva, csomagolva és elszállításra előkészítve a könyvek. „Össze ne keverd”, intett a könyvtáros két szülő között egy percre fölnézve. Már jött is a következő reklamáló, és ő végtelen türelemmel – ami már a könyvtárteremben is ott rezgett – magyarázta el újra és újra, hogy a könyvrendelő szoftver vagy maga a könyvrendelő hol követhetett el hibát. Korrigálni kell, természetesen lehet is. Nem a szoftver a hibás – bár lehet, az is –, hanem a csekk, a posta, a befizető. Vagy ő maga, a könyvtáros. Akinek idén ez a nyári föladata (régbben leltározott ilyenkor).

Amit láttam, elmeséltem az orvos barátomnak. Ő a szomszéd városban rendel, rendelőjében ott virít a plakát, hogy épp most nyert támogatást az Új Széchenyi Terv-ből. A rendszerváltozás óta imponáló egészségügyi vállalkozást épített – háziorvosi szolgálat mellett fogorvoslás, gyógytorna, hospice szolgáltatás, házi betegápolás. Vállalkozása Bács-Kiskun megyétől a Dél-Alföldön keresztül most már Szabolcs-Szatmárig nyúlik. Elgondolkodva hallgatott, aztán azt mondta amit az imént írásom címének és mottójának is választottam: „Tudod, a királyság a legjobb. Ha, [tette hozzá egy pillanatig mérlegelve] jó a király.”

A királyságnak csakugyan számos előnye van. Nem is véletlen, hogy a sokszor emlegetett „fejlett nyugati demokráciákban” királyság és köztársasági államforma egymást váltva fordul elő. A változó parlamentek és az általuk választott, ugyancsak változó kormányzatok választástól választásig tartó instabilitásában az államfő, nevezzék királynak, de akár elnöknek is, kétségtelenül stabilitást jelent. Fogalmazhatjuk még sokféleképp – történeti folytonosság, a tömegdemokrácia kontrollja, az egymást legitimáló politikai erők végső legitimációja és így tovább –, a vége mégis csak ugyanaz. A királyság – már ti. az állami lét legfőbb kifejezője – nem csak a legjobb, hanem egyenesen nélkülözhetetlen.

Orvos barátom ezt azért nem gondolta így végig. Csak napilapjának aktuális cikkét folytatta, és egyszerűen a központosításról beszélt. Arról az eseménysorról, amellyel nem csak a helyi vállalkozók, de esetünkben az országos oktatáspolitikai

nagy átalakulása is keretbe foglalható. Mindaz, ami 2010 óta történt – sokak számára váratlanul, egyeseknek akár ostorcsapásként is – és amit majdnem mind úgy értékelhetünk, hogy ekkora változás a rendszerváltás óta nem történt az oktatásban, a központosításra fűzhetők föl egyszerűen és világosan.

Ebben az írásban három dologra szeretném fölhívni a figyelmet. Az egyik a történeti dimenzió. Ami a központosítás eredményeként előállt a magyarországi oktatásban, az nem szörnyszülött – mint egyes kritikusai mondják –, nem is a történelem kerekének visszaforgatása (ez talán a legáltalánosabb kritika). Még csak nem is működésképtelen, dilettáns kreáció. A központosítás következményeként kialakult oktatásirányításnak történeti gyökerei vannak hazánkban, gyökerek, amelyek nem mind (volnának) kigyomlálandók.

A másik annak a húszvalahány évnek a tanulsága, amely a rendszerváltozás óta eltelt. Erre a húszvalahány évre visszatekintve mondhatjuk ugyan, hogy a 2010-től kezdődött kormányzati oktatáspolitikai idegen test, jóvátehetetlen botlás és így tovább. Mondhatjuk ugyan – de nem volna igaz. Közelebbről nézve nem nehéz kimutatni a centralizáló és a decentralizáló erőket. Pontosabb, ha úgy fogalmazunk, hogy a rendszerváltozás óta eltelt évek, évtizedek az oktatáspolitikában ennek a két tendenciának a birkózásaként írható le. Minek következtében a jelenlegi fejlemények is csupán egy állomás. Korántsem a mennyország – ahogy a kormány sulykolja (mit is tehetne egyebet, ha egyszer elkötelezte magát emellett) –, de nem is a pokol, ahogy az ellenzék hajlamos jellemezni (neki ez a dolga). Hanem olyan fejlemény, amely a változások méhében évek óta érlelődött.

A harmadik kérdés pedig az, amit a címben megfogalmaztam: a központosításnak haszna is van, meg ára is. Ha eltekintünk a szélsőséges megfogalmazásoktól, úgy is kérdezhetjük, hogy mi szól mellette, és mi ellene. Megéri-e a központosítás ilyen áron? Ha ezt mérlegeljük, közelebb jutunk az elmúlt négy év oktatáspolitikájának reális értékeléséhez.

## Történeti gyökerek, nemzetközi összefüggések

A komparatistáknak közhely – nem komparatistáknak nem egészen az –, hogy a számtalan oktatási rendszer és irányítása néhány modellbe sorolható, ezek pedig visszavezethetők két alapmodellre. Nevezzük az egyiket európainak – vagy, hogy szebben hangozzék, kontinentálisnak –, a másikat pedig angolszásznak (átfogóbban és pontosabban atlantinak vagy transzatlantinak, vö. *Kozma 2006:221 skk*). A kettő közt, ha egyszerűen és közérthetően akarjuk kifejezni, a fölvilágosodás jelenti a határt. Kissé pontosabban és szakszerűbben szólva az, amit bürokratikus koordinációnak nevezünk (Európa), szemben azzal, amit gazdasági koordinációnak szokás nevezni (Nagy-Britannia, Egyesült Államok).

A francia forradalom és a napóleoni háborúk jóvoltából a (francia) fölvilágosodás úgy söpört végig a 18–19. század Európáján, hogy nyomai közigazgatásban, igaz-

ságszolgáltatásban, fiskális politikában, oktatásügyben és számos más területen máig kivethetők. Nem véletlenül. A francia fölvilágosodás alapgondolatai – többek között az oktatást illetők – alapjában természetesen illeszkedtek a felülről lefelé kiépített államszervezetekhez. Amelyek – visszatekintve a nyugati egyházra, a római birodalom örökösére – felülről lefelé voltak megújíthatók, modernizálhatók (az átalakítás tetőpontján le kellett vágni a király fejét, szimbólum, de még milyen!). Ha egyáltalán meg lehetett újítani őket. A fölvilágosodás filozófusai erre tetek kísérletet – fölvilágosultakká téve az abszolút monarchákat – mindaddig, míg a legnagyobb szárazföldi hadsereg, a napóleoni el nem söpörte őket. Hogy újabb, immár csakugyan fölvilágosult monarchákat ültessen a helyükbe.

Ez persze csak anekdotikus összefoglalása annak, ami az oktatásügyben és az oktatáspolitikában Európában történt, kialakult. S aminek máig nyúló velejárója – eredete vagy eredője – egy felülről lefelé kiépített közoktatás (pl. *Ferge 1976*). Ez a közoktatás a felsőoktatás mintáit követi, hagyományozza tovább, felülről lefelé, egészen akár az elemi oktatásig. S mindazt a sajátosságot, ami ezzel jár: a tantárgyak mint az akadémiailag szentesített diszciplínák kicsinyített másai, a tanárok és pedagógusok mint a tudósok „kicsinyített másai”, a tankönyvek, amelyek eredetileg a francia Enciklopédiára támaszkodhattak, hisz az volt az emberi tudás teljes foglalata. Folytathatnánk persze a tanítás-tanulás módszertanával (tanítás-központú), a tanulók ellenőrzésével (tudásközpontú), sőt az intézmények hálózataival is, amely fővárosközpontú, ezen belül közigazgatás kompatibilis. Ami azt jelentette – s jelenti máig –, hogy a területi igazgatás hierarchiájára mintegy rásimul az iskolarendszer hierarchiája: központokban a nagy tudáselosztó intézményekkel, alközpontokban azok leágazásaival – el egészen az egyes településekig és azok elemi iskoláig. Közlekedés, igazgatás, ellátás és tudáselosztás lehetőleg harmonikus hierarchiába szervezése – azaz, amit bürokratikus koordinációnak szokás nevezni a társadalomtudományi szakirodalomban (Max Weberre hivatkozva legutóbb pl. *Gelei 2008*). Értve rajta azt a tényt, hogy a közigazgatás (a hivatal) határozza meg és tartja mintegy fogva az államot megszervező hierarchiákat, amelyek így a hatalom, a befolyás, az intézkedések és az átalakulások felülről lefelé irányuló piramisává állanak össze; mintát adva és hatást gyakorolva az élet számos egyéb területének is. Annakra tökéletesen, hogy egyesek (pl. Max Weber) a bismarcki közigazgatást tekintették a társadalmi (szociológiai) szervezetek ideáltípusának (*Weber 1970*).

Nehéz is elképzelni mást. Különösen, ha a vonatok és az autópályák is sugarasan vannak kiépítve; ha az egykori gyarmatbirodalmak „tengeren túli területeinek” okleveleit a birodalom központjában állítják ki; s ha valamennyi tanárt, tanítót és más állami pedagógust mint közszolgát az oktatási miniszter nevez ki. Ez volt az a modell, amelyből itthon a Kádár-kor végén igyekeztünk kilábalni; rácsodálkozva – különösen akik főként angol nyelvű szakirodalmat olvastak – az angolszász világ ismeretlen oktatáspolitikai valóságára (*Nagy 2004*). Úgy tűnt akkor, hogy a kötöttségeknek ez a hierarchiája maga a pokol, amelyből minden áron szabadulni kell. S akkor, mint

az egyre sűrűbben idelátogató „nemzetközi” (értsd: angol-amerikai) szakértők csodálkozva állapították meg, minden jajunkra-bajunkra egy ír mutatkozott: a „piac”.

A rendszerváltozás eufóriájában így aztán az egyes pártoknak és szakértőiknek csaknem egyforma oktatáspolitikai javaslataik voltak: a közoktatás piaci típusú megreformálása. Hozzá tették vagy sem, hogy: angolszász módra. Azt nem tették hozzá – nem is tehették, mert akkor még nem tanulmányoztuk eléggé mélyen, részletesen –, hogy ez a modell miért is alakult ki, és hogy vajon importálható-e a késő kádári kor fellazult „kontinentális modelljébe”.

Ha a késő kádári kor oktatási rendszere bürokratikusan volt koordinálva – egy totális állam hagyományaihoz híven egy pártbürokrácia koordinálásával épült ki és működött –, ahhoz képest az angolszász oktatást, úgy tűnt, a piac koordinálja. Vagy ha az nem is, de az egymással birkózó helyi akaratok. Az még nem volt világos akkor – mára talán világosabb –, hogy ezek az alulról szerveződő oktatáspolitikák, amelyeket a demokrácia jelszavával helyi önkormányzatok vagy szövetségi államok koordinálnak – sem lebegnek valahol az űrben. Nagyon is szigorú koordinációba illeszkednek a maguk módján: egy mindent átfogó és erőteljesen irányító gazdasági koordinációba. Egy olyan koordinációba, ahol a gazdaság szükségletei és kényszerei dominálnak; és ezek csak látszólag tesznek szabadabbá (a híd alatti alvás „szabadsága”), mint a hivatalok koordinációi. A klasszikus demokrácia igazi terei a helyi-regionális közösségek maradnak – föltéve persze, hogy pénzük van hozzá –, vagy korszerűbben: a „piac”. Úgy látszott akkor – a rendszerváltozás hajnalán –, mintha „a piac” szabadsága nagyobb volna annál, mint amit a hivatal megszab, engedélyez. Mintha az oktatásügy angolszász koordinációja a szabadság birodalma volna ahhoz képest, ahogy az iskolákat itthon névleg a helyi tanácsok, mögéjük bújva pedig „A Párt” irányította.

Mindezek persze pusztán utalások. Azoknak szólnak, akik már ismerik a kontinentális és a transzatlanti típusú oktatási rendszerek jellemzőit. Nem mindenki ismeri, jóllehet érdemes volna e két alaptípust megkülönböztetni. Elég sajnos, hogy kormány és ellenzék oktatáspolitikai diskurzusában csak kevés szó esett eddig róla. Mintha egyik fél sem figyelt volna föl rá, mintha egyik fél sem tartotta volna fontosnak (azt még gondolni sem merjük, hogy nem ismerték volna). Nem kormányzati torzó az az oktatási és oktatásirányítási rendszer, amely 2010 óta kialakult. Még csak nem is másolása az egyházi iskolák – elsősorban a katolikus iskolák irányításának (a protestánsok épp ezzel szakítottak hajdanán, vö. legutóbb Rébay 2011). Hanem egyszerűen a kontinentális modell föllevenítése, amely mindig is benne rejtett a magyarországi oktatás rendszerében.

## Decentralizáció és centralizáció kéz a kézben

Aki úgy gondolja, hogy a 2010 óta bekövetkezett oktatáspolitikai változások egy túlhatalommal rendelkező párt (pártszövetség) szakmai-politika „ámokfutása”,

bizonyára téved. Decentralizáció és centralizáció kezdettől benne rejtett a magyarországi oktatáspolitikában. Hosszú történeti folyamatokról van szó; nem is folyamatok ezek, hanem az egymásba fonódó változtatások átalakulássá összeálló trendje. (Hogy mennyire hosszú – a történeti mélybe nyúló – változásokról van szó, jól mutatja be *Nagy 1992.*)

Nem is lehet másként. A hazai oktatási rendszer és annak irányítása a Horthy-korszakból, az meg a Monarchiából emelkedett ki. Természetes hát, hogy a magyarországi oktatás rendszere és irányítása mindig is – „alapszövetében” – kontinentális volt; az európai modell sejlik föl benne. Módosításokkal persze, hisz az ilyen áttekintés csak arra jó, hogy alapvető hasonlóságokat és különbségeket sikerüljön kimutatnunk. (Az imént említett protestáns hagyomány sokkal inkább hordozta azt, amit transzatlanti típusnak neveztünk.) Még ha eltekintünk is a Rákosi-féle hatalomátvételtől és ennek oktatáspolitikai következményeitől, akkor is azt kell mondanunk, hogy a központosítás szándéka és lehetősége mindig is ott szunnyadt az oktatáspolitikában.

1990-ben többek között ezzel is szakítani akartunk, szakítani kellett. A rendszerváltás rövid, eufórikus szakaszában – nagyjából 1988 végétől 1994 elejéig (*Kozma 2009*) – úgy tűnt, hogy amilyen hamar csak lehet, meg kell (kellene) szabadulni a Kádár-rendszer örökségétől, átlépni egy új világba, amely az 1980-as években fokozatosan mindnyájunk szeme előtt kirajzolódott. Mindannak a tagadásával, ami a Kádár-rendszer örökségéből terhekké vált; mindannak az ellentétébe fordulva, ami a Kádár-rendszerben lebéklyózott és értelmetlenné vált (vagy annak látszott). Ami az oktatást illeti, a pártbürokratikus kontrollal terhelt felügyeleti rendszertől, az iskolamonopóliumtól és a közigazgatással egybeforrasztott oktatásirányítástól.

Így született meg egy olyan oktatáspolitikai, amelynek egyediségét és különlegeségét soha nem hangoztattuk kellően sem kifelé (Nyugat), sem a magunk régiójában (szomszéd országok, kisebbségi oktatások). Ez az egyedisége az önkormányzatiság, pontosabban az önkormányzati felelősség volt az oktatásban. Az, hogy a helyi önkormányzatok váltak a felelőseivé a területükön élő tankötelezettek iskoláztatásának (amit nem sokkal később a legtöbb helyi önkormányzat úgy fordított le, ahogy mindig is akarta: iskolafönntartássá). Drámaiban fogalmazva: az állami oktatás Magyarországon megszűnt; helyét az önkormányzati iskolafenntartás vette át (az intézmények több mint kilencven százalékának fönntartója).

Nem minden szorongás nélkül. Egy 1990-es oktatáspolitikai tanácskozáson mindkét fél a maga szorongásának adott hangot (erről lásd részletesebben *Kozma 2010*). Az önkormányzatok amiatt, hogyan is lesznek képesek fönntartani azokat az intézményeket, amelyeket számos körzetesítés ellenére sikerült megtartaniuk vagy visszaszerezniük. Az iskolák pedig amiatt, hogy a polgármester hatalma alá kerülnek (akit a tanácselnöki pozíció továbbélésének véltek, sokszor nem alaptalanul). Kie az iskola? – kérdezték szakértők és oktatáspolitikusok, ami azt je-

lentette, hogy hol a helye, milyen szerepe lesz vagy marad többek közt a központi oktatásirányításnak (*Kozma 1990*).

Az 1990–93-as időszak az oktatáspolitikában – többek között – e kérdés megválaszolásával telt el (a közoktatási törvény megalkotásával). A közoktatási törvény megalkotói azonban már csapdában voltak: az önkormányzati törvény csapdájában, amelyet már 1990-ben (1990. LXV. törvény) elfogadtak, a közoktatásit azonban csak 1993-ban (1993. LXXIX. törvény).

Bár kidolgozói nem így akarták, a közoktatási törvényt kénytelenek voltak a már korábban meghozotthoz – az önkormányzatihoz – alkalmazni. Így került ki belőle az eredetileg belettervezett cikk a magyarországi oktatás hivatalos rendszeréről. Ugyancsak így került bele – többé-kevésbé a politikai realitásoknak engedve – a főntartói pluralizmus. A közoktatási törvény történetéből húsz évvel később is jól látszik, hogyan kellett visszavonulniuk azoknak, akik egy centralizáltabb, a hagyományokhoz és a kontinentális gyökerekhez jobban kötődő oktatási rendszert akartak az 1990-es évek eufóriájában (*Sáska 2013*).

Sokan a kormányzatok váltakozásához kötik az elmúlt két évtized oktatáspolitikai huzavonáját, mások azt tartják természetesnek, hogy a fejlődés, az átalakulás törvényszerűen hatások és ellenhatások erőterében zajlik (pl. *Halász 1996*). Az elmúlt két évtized oktatáspolitikai történéseit még nem tekintették át – kívülről szemmel meg éppen nem –, és ezt a hiányt mi most meg sem próbáljuk pótolni. Csupán fölidézzük a jellegzetes (közismert) lépéseket, amelyekkel jól illusztrálható a decentralizáció és a recentralizáció törekvései.

Bármelyik jó példa arra, hogy egyes lépések szinte törvényszerűen – tehát nem pártpolitikusok jó vagy rossz szándékaként – követték egymást. Itt van például a „tankönyvpiac”, a szabadulás a tankönyvek és a könyvkiadás monopóliumától... Aminek következtében a tankönyvkiadás virágba borult, nagy és kis kiadók, több vagy kevesebb szakmaisággal és gyakorlattal rendelkezők fogtak vállalkozásba. Arra nem volt sem idő, sem lehetőség (a piac mérete miatt), hogy valódi piaci mechanizmusok induljanak be; ezeket kormányzati beavatkozások pótolták és/vagy tették tönkre, mentek szembe velük. Szinte természetes, magától értetődő és rendcsináló lépés volt erre a tankönyvek valamiféle állami kontrollja (*Gál 2000*), amely elakadt a tankönyves érdekeknél és az intézmények tankönyv igényeinél – ez viszont fölerősítette a Nemzeti Alaptanterv szabályozó szerepét. A Nemzeti Alaptanterv fokozott szabályozó szerepe elleni tiltakozásul a decentralizáció hívei a helyi tantervek szabadságának védelmében léptek föl (*Szebenyi 1994; Albert 2012*). Nem akarunk oktatástörténeti forгатókönyvet írni; inkább csak illusztrációkat említeni, pl. az iskolaválasztás szabadságából következő iskolai szegregáció kihívását és az erre adott központi szociálpolitikai válaszokat (*Liskó & Tomasz 2004*).

Csak utalásszerűen foglaljuk össze a történet egyik tanulságát – eddig még nem mondtuk, de mások mostanában sokat hangoztatták, vö. ezzel *Péteri 2014*) –, az önkormányzatiság drága dolog. Nagyon sok pénzbe kerül, olyan sokba, hogy ha



a politikusok valamely csoportja nincs elvileg elkötelezve iránta (a rendszerváltás eufóriája után, az egykoriak kiöregedésével ma már talán nincs is ilyen csoport), akkor előbb-utóbb csorbítani kell, ha földadni éppen nem is. Nem azért, mert a kormányerő így kívánja, s adandó alkalommal meg is teheti. Nem azért, mert „rossz a király”. Hanem, hogy úgy mondjuk a szakma, még inkább a költségvetés törvényei szerint. (Az önkormányzati intézményfönntartás recentralizációja 2010 előtt is a tervezőasztalon volt – ahogy számos más kormányzati lépés is, vö. pl. *Fazekas et al 2008.*)

Centralizáció és decentralizáció tehát nem „Jó és Rossz párharca”, nem a konzervatív és a liberális erőké (s amit a politikai diskurzusban emögé gondolunk vagy amit ezek ott megjelenítenek). Ez a folyamat a rendszerváltozás óta (ha nem előbb) benne rejtett az oktatáspolitikában. S most – az oktatáspolitikán kívül álló erők következtében (önkormányzati eladósodás) – kibukott belőle.

## Hasznok és károk

Ne bonyolódjunk itt elvi fejtegetésekbe („nincs ingyen leves”, mindenért fizetni kell). Mondjunk itt most csak annyit, hogy a 2010 óta bekövetkezett központosításnak az oktatásügyben és az oktatáspolitikában is megvan a maga haszna; mint ahogy megvan a maga ára is, amelyet meg kell fizetnünk érte.

Keveset szokás a legfontosabb fejleményt említeni – talán mert a kormányzati kommunikációban is zavart okozna –, nekünk azonban miért okozna zavart, ha ki-mondjuk. A központosítás következtében az oktatási kormányzat eddig nem látott mértékben megerősödött. S amit vesztett presztízsből azáltal, hogy Eötvös József óta először nincs a kormányban önálló oktatási tárca, annyit, vagy annál még többet is nyert azzal, hogy végre megint gazdája lett az iskoláknak, meg a tanároknak. Az 1971-es tanácstörvény (1971. I. törvény) óta az oktatási tárca csak az oktatásügy „szoftveréért” felelt, az alapfokú intézmények végső soron a belügyminisztériumhoz vagy a minisztertanács-hoz tartoztak (Minisztertanács Tanácsi Hivatala), a finanszírozás természetesen a pénzügyé volt (a felsőoktatás szintén szét volt darabolva; francia mintára a szakképzés, akár egyetemi fokú is, az egyes szaktárcákhoz tartozott). Többek közt ez magyarázta azokat az erőfeszítéseket, amelyeket az oktatási tárca a fölvételi és vizsgarendszer központosítása végett tett, az ún. „tartalmi irányítás” érdekében. Most már nem kell leszűkülni a „tartalmi irányítás” – egyébként egyre szofisztikáltabb – eszközeire (vö. pl. iskolai teljesítménymérések). Az intézményeket, de legalábbis azok meghatározó részét végső soron az oktatási kormányzat irányítja (ha köztes szervezetek közbejöttével is).

A megnövekedett súlyú oktatási kormányzat kétségtelenül nagyobb nyomást tud gyakorolni az oktatásügy érdekében mind a kormányzati kommunikációban, mind a társadalmi egyeztetések szintjén. Ebből az eredményből csak egyet emel-jünk ki: a tanárok „állami fölhatalmazását”. Még nem elemeztük részleteiben, ho-

gyan változott a tanárok társadalmi státusa az iskolafőntartókkal és az iskolahasználókkal – magyarul: az önkormányzatokkal és a szülőkkel – szemben 1990 után. De az biztos, hogy a központi kinevezéssel nagyot változott (vagy változhatna, az átalakulások ma még folyamatban vannak). Maradjunk tehát az általánosságnál: mennél messzebb van valakinek a kinevező hatósága, annál megfoghatatlanabb a számára – egyben azonban annál nagyobb szabadságot és fölhatalmazást is ad számára a helyi érdekkonfliktusokban. A központilag kinevezett tanár és igazgatója (ellenőrző hatóságai, főntartó szervezetei) viszonya kevésbé munkapiaci, inkább szakmai. Ami jobban kedvez a „tudós tanároknak”, mint a szakszervezeti típusú érdekvédelemnek.

Egy zártabb és hierarchikusabb oktatásügy – a maga központosított irányításával – jobban lehetővé teszi a stratégiai tervezést (azt, amit a szakértők évtizedek óta az oktatáspolitikára szemérem hánynak, hogy nincs jövőképe). A központosított oktatási kormányzat – amely egyúttal felel tanárokért, intézményekért – kevésbé van kötve helyi érdekekhez és talán kevésbé a kormányzati változásokhoz is. Mint valódi nagyszervezet, saját erőforrásaival önállóan gazdálkodva saját maga reagálhat váratlan jövőkre. (És hatékonyabban foglalkoztathatja a szakértőket – ez az a helyzet, amelyet az oktatáspolitikai szakértő, mint minden ágazati szakértő, a leginkább kedvel.)

Az ilyen és hasonló előnyökért azonban árat kell fizetni – esetenként akkorákat, amit már meg kell fontolni. A leginkább kézenfekvő ára a központosításnak az a bizonyos „bürokratikus kontroll”, amely ebben a konstrukcióban ugrásszerűen meg-növekedik. A nyilvánosság tele lesz a tankönyvellátás, a költségelszámolások, a tantervi változások fordulataival; soha nem látott társadalmi izgalmakat szít egy-egy irodalmi alkotó műve és életpályája, amihez szakértők és kívülállók papíron és elektronikusan, élőszóban, akár tüntetésekkel is hozzászólnak. Ez így törvényszerű. Ha egyszer minden (sok minden) a csúcson dől el, akkor már csak a csúcs válik (látszólag) felelőssé; az érdeksaták, amelyek itt is zajlanak persze, a színpad mögé szorulnak. A felelős – egyetlen felelős – látszik csak, a szakértők és az érdekcsoportok láthatatlanok maradnak. Ez minden bürokratikus irányítás szabálya (részletesen elemeztük ezt az akkreditáció kapcsán, vö. *Rébay & Kozma 2006*).

A bürokratizálódást mondhatnánk gyermekbetegségnek, amelyet gyógyíthatunk a rendszer szakszerűségével, „fölhasználóbarátságával” és politikasemlegességgel (a közigazgatás reformerei Magyarától és amerikai eszményképeitől kezdve a korszerű kormányablakok megteremtőig mindig is ebben hittek). A helyi kezdeményezések és a civil közreműködések kiszorulása azonban már nem egyszerű gyermekbetegség – ez a legsúlyosabban fenyegető veszély. Talán a legnagyobb ár, amelyet a központosításért mindig is – ma is, most is – fizetni kellett: a valós (vagy csak vélt) szakszerűség kiszorítja a bekapcsolódást, az önkéntességet és a friss kezdeményező erőket. Ez az ár, amelyről azt írtuk az imént, hogy nemcsak súlyos, de talán megfizethetetlen. A nagyszervezetek megtartó erejéért törvényszerűen le kell



mondanunk a megújulási képességéről és a kreativitásáról – mert ez utóbbiak kifelé, elfelé visznek a rutintól és a bejáratottól, esetenként a nagyszervezet létét is kétségbe vonva. Kisebb szervezetek, horizontálisan szerveződő együttműködések és hálók könnyebben újulnak, helyileg frissülhetnek, jobban lépést tartva a mindenkori kihívásokkal. Igaz, könnyebben enyésznek is el.

Ez nem csak képes beszéd, hanem a közoktatás intézményi valósága is. A központosítás és a helyi erők harminc éves történetére visszatekintve – mondjuk, az iskolai körzetesítésekre és „visszakörzetesítésekre” (*Forray & Kozma 2011*) – jól látható, mit nyerhet és mit veszíthet az oktatási kormányzat azon, ha beljebb engedi vagy kijebbrek teszi a „civiléket” (szülőket, érdekcsoportokat, önkormányzatokat, piaci szereplőket). Oly nagy a nyereség ígérete és oly nagy a veszteség veszélye, hogy ezt a dilemmát talán nem is lehet megválaszolni egyetlen kormányzati cikluson vagy egyetlen ágazaton belül.

A szakértők, akikhez a választási ciklusoknak kitett múlt- és jövőbeli kormányzati tisztségviselők fordulni kénytelenek, szintén nem képesek jó válaszokat adni. A szakértők ugyanis központosított rendszerekben hatékonyabban dolgoznak, amikor ti. megbízóik nagyobb hatalommal rendelkeznek, viszont kevésbé vannak kiszolgáltatva helyi érdekcsoportoknak. Ekkor a szakértők pótolják azt, amit a helyi politikusok közvetlenül, a bőrükön éreznek. Csakhogy a hazai szakértői gárda, legalábbis annak meghatározó, véleményformáló csoportja egy önigazgató társadalom, egy piaci modell, egy autonóm iskola büvkörében nőtt föl. S bár érdekei ellen van, ma is inkább támogatná a decentralizációt, mint a centralizáció lépéseit, oktatáspolitikában éppúgy, mint máshol (*Radó 2013*).

\* \* \*

Ha nem a szakértő – aki a társadalmi visszhangot közvetítheti a központosított oktatáspolitikának (de nem közvetíti, mert inkább az önkormányzatiságot támogatná) – és nem a közvetlen helyi visszacsatolás, akkor mi biztosíthatná a józan korlátot a hierarchizált és bürokratizálásnak kitett oktatási kormányzat számára? Az elmúlt néhány év meglepő választ kínál erre a kiábrándult kérdésre. Az oktatáspolitikában csakúgy, mint a kormányzati politikában általában is a politikai játszmák együttműködői korlátozzák egymást.

Hiszen az oktatáspolitiká – akár csak minden politika – sok szereplős játszma. Ez még akkor is igaz, ha egy vagy néhány szereplő ragadja magához a kezdeményezést, kijelentve, hogy ő alkotja az oktatáspolitikát, elhallgatva más együttműködések fontosságát. Ez már elég régi fölismerése a politikatudománynak – a hazai szakértők körében azonban még mindig elég nagy meglepetést okoz. Az oktatáspolitikát nem csak a kormányzat csinálja, mint ahogy nem csak a civilé, az önkormányzatok (vagy bármely más érdekérvényesítő és véleményformáló csoport). Az oktatáspolitikát mindnyájan „játsszuk”, kormányzat és azon felüli szerveze-

tek, civilek, iskolafönntartók, helyi társadalom – benne nem utolsósorban a tanárok, a gyerekek és a szülők. Nem itt van a helye, hogy e fölfogás mellett érveljünk; egyebütt részletesen is megtettük már (Kozma 2006). Itt csupán emlékeztetünk erre a tényre, anélkül, hogy minden együttműködő fontosságára egyenként föl hívnánk a figyelmet.

Egyre azonban, már csak az elmúlt évek oktatáspolitikai központosítására emlékezve is föl kell hívnunk a figyelmet. A központosítás az elmúlt húszvalahány évben történetekhez képest nagy lendületet vett, és nemzetközi, valamint történeti példákra hivatkozhat (Sáska 2013). De csak olyanokra, amelyeket a többi szereplővel – egyszerűbben szólva az érdekelt társadalmi csoportokkal – el tud fogadtatni. Nem léphetünk kétszer ugyanabba a folyóba, bármennyire át is kell gázolnunk rajta, mert vonzó a túlparti látomás. Ez már nem ugyanaz a (helyi) társadalom, már nem ugyanazok a szülők és gyerekek. S ez a körülmény – hogy a történeti példák nyomán megfogalmazott központosításokat olyan közegben kell végrehajtani, amely már megtapasztalta a decentralizáció jó és rossz oldalait – kényszerűen megköti a döntéshozók kezét. Kényszerűen, írom, pedig azt kellett volna írnom, hogy értelemszerűen. Józanságra intőn. Hogy az oktatáspolitikai – akár csak életünket meghatározó egyéb (ágazati) politikák – ne háborúskodás, hanem együttműködés eredménye lehessen.

KOZMA TAMÁS

## IRODALOM

- ALBERT, GÁBOR B. (2012) [The educational relevance of textbook revision research](#). *HERJ Hungarian Educational Research Journal*, No. 2.
- FAZEKAS KÁROLY (et al) (eds) (2008) *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest, ECOSTAT.
- FERGE ZSUZSA (1976) *Az iskolarendszer és az iskolai tudás társadalmi meghatározottsága*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- FORRAY R. KATALIN & KOZMA TAMÁS (2011) *Az iskola térben és időben*. Bp., Új Mandátum.
- GÁL FERENC (ed) (2000) Tankönyv. *Educatio*®, No. 3. pp. 3–132.
- GELEI ANDREA (2008) *Hálózat: a globális gazdaság kvázi szervezete*. Budapest, Corvinus Egyetem.
- HALÁSZ GÁBOR (1996) *A közoktatási rendszer irányítása*. Budapest, OKKER.
- KOZMA TAMÁS (1990) *Kié az iskola?* Budapest, Educatio Kiadó.
- KOZMA TAMÁS (2006) *Az összehasonlító neveléstudomány alapjai*. Budapest, Új Mandátum.
- KOZMA TAMÁS (2009), *Kié a rendszerváltás?* *Educatio*®, No. 4. pp. 423–35.
- KOZMA TAMÁS (2010) Rejtőzködők és leleplezők. *Educatio*®, No. 4. pp. 523–34.
- LISKÓ ILONA & TOMASZ GÁBOR (eds) (2004) Alternatív oktatás. *Educatio*®, No. 1. pp. 3–192.
- NAGY PÉTER TIBOR (1992) *A magyar oktatás második államosítása*. Budapest, Educatio Kiadó.
- NAGY PÉTER TIBOR (ed) (2004) *Oktatáspolitikai*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- PÉTERI GÁBOR (2014) Újraközpontosítás a közoktatásban. *Educatio*®, No. 1.
- RADÓ PÉTER (2013) Egy végtelenített történet. *Educatio*®, No. 1. pp. 47–59.
- RÉBAY MAGDOLNA (2011) *Református közoktatás fővárosban a kezdetektől 1952-ig*. Debrecen, Csokonai Könyvkiadó.
- RÉBAY MAGDOLNA & KOZMA TAMÁS (eds) (2006) *Felsőoktatási akkreditáció Közép-Európában*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- SÁSKA GÉZA (2013) Centralizáció, decentralizáció, demokrácia. *Educatio*®, No. 1. pp. 3–22.
- SZEBENYI PÉTER (ed) (1994) Tanterv. *Educatio*®, No. 3. pp. 5–158.
- WEBER, MAX (1970), *Állam, politika, tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.